

Michèle Morel
Doctoranda (FWO-mandaathoudster)
Universiteit Gent
Faculteit Rechten
Vakgroep Internationaal Publiekrecht
Universiteitstraat 4
9000 België
Michele.Morel@Ugent.Be
Tel. +32.9.264.84.45

ANNOTATIE

Cass. 22 januari 2009, *Rev.dr.étr.* 2009, afl. 1, 4; *T.Vreemd.* 2009 (samenvatting), afl. 2, 135

Palestijnse vluchtelingen in België hebben geldige aanspraak op voordelen Staatlozenverdrag

I. Kernvraag

De kernvraag in deze zaak voor het Hof van Cassatie (AM/Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Brussel) is of een Palestijns vluchteling die een van de gebieden heeft verlaten waarin de VN-instelling voor Hulp aan Palestijnse Vluchtelingen (*United Nations Relief and Works Agency*, UNRWA) actief is en verbleven heeft – tijdelijk of permanent – in een land waar UNRWA geen activiteiten verricht, wel of niet de bescherming of bijstand blijft genieten van de instelling volgens artikel 1§2(i) van Verdrag betreffende de Status van Staatlozen.

II. Feiten

AM, een Palestijns vluchteling, verblijft in België in de context van een studieprogramma. Vooraleer hij naar België kwam, verbleef hij in Libanon en was daar geregistreerd bij UNRWA die hem bijstand verleende. In België verzoekt hij erkenning als staatloze persoon. Wegens het gebrek aan een specifiek bevoegd administratief orgaan in België voor de erkenning van staatloze personen, beoordeelt de Rechtbank van Eerste Aanleg dergelijke verzoeken (zie bv. Brussel 26 juni 2001, *T.Vreemd.* 2002, 183). De Rechtbank van Eerste Aanleg *in casu* wijst AM's verzoek om erkenning af.

AM tekent beroep aan tegen deze afwijzing bij het Hof van Beroep van Brussel, die in een uitspraak van 18 mei 2006 beslist dat AM niet als staatloze persoon kan worden erkend. Het Hof verwijst daarbij naar artikel 1§2(i) van Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (Staatlozenverdrag) als juridische basis. Dit Verdrag werd door België goedgekeurd bij wet van 12 mei 1960 (*B.S.* 10 augustus 1960). Artikel 1§2(i) van het Staatlozenverdrag stelt dat het verdrag niet toepasselijk is op 'personen die thans bescherming of bijstand genieten vanwege andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, zolang zij dergelijke bescherming of bijstand ontvangen'. Het Hof van Beroep oordeelt dat het verblijf van AM in België slechts tijdelijk is, namelijk voor de periode van zijn studie, en dat dit verblijf geen afbreuk doet aan het recht van AM om bijstand te genieten van UNRWA eens hij zijn studie beëindigt en terugkeert naar Libanon. Om die reden, stelt het Hof, is artikel 1§2(i) van het Staatlozenverdrag toepasselijk op AM. Het Hof beslist aldus dat het beroep ongegrond is.

AM tekent beroep aan tegen deze beslissing van het Hof van Beroep bij het Hof van Cassatie. Volgens AM is artikel 1§2(i) van het Staatlozenverdrag niet toepasselijk indien de persoon in kwestie buiten de gebieden verblijft waarin UNRWA haar mandaat uitoefent (op dit moment is dit Libanon, Jordanië, Syrië, de Westbank en Gaza), omwille van het feit dat de persoon in deze situatie geen bescherming of bijstand van UNRWA geniet – zelfs indien hij geregistreerd was bij de instelling. Aangezien hij Libanon heeft verlaten en niet langer in een van de bovengenoemde gebieden verblijft, en om die reden geen bescherming of bijstand geniet van UNRWA, kan hij aanspraak maken op de status van staatloze persoon op basis van het Staatlozenverdrag. Het arrest van het Hof van Beroep besliste volgens AM aldus onwettig dat hij bescherming of bijstand bleef genieten van UNRWA.

III. Beslissing van het Hof

Het Hof van Cassatie stelt dat, vanaf het moment dat een Palestijns vluchteling een van de grondgebieden van het Midden-Oosten waarop UNRWA haar mandaat uitvoert verlaat – Libanon is een van deze grondgebieden – en, zelfs tijdelijk, verblijft in een land waar de instelling geen activiteiten verricht, de vluchteling niet langer bescherming of bijstand geniet van deze instelling.

Het is volgens het Hof van Cassatie een schending van artikel 1§2(i) van het Staatlozenverdrag om de erkenning van AM als staatloze persoon te weigeren op basis van het feit dat hij, terwijl hij Libanon heeft verlaten en nu in België verblijft, hier slechts tijdelijk verblijft en dat dit tijdelijk verblijf geen afbreuk doet

aan zijn recht om bijstand te genieten van UNRWA eens hij zijn studie beëindigt en terugkeert naar Libanon.

IV. Analyse

Het Staatlozenverdrag definieert een staatloze persoon in artikel 1§1 als 'een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd'. Terwijl geen consensus bestaat over de vraag of Palestijnen die de nationaliteit niet hebben verworven van een derde land staatloos zijn, beschouwen vele staten (waaronder België) dergelijke personen weldegelijk als staatloos in de zin van artikel 1§1 van het Staatlozenverdrag (Note of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (2 oktober 2002), www.unhcr.org/refworld/docid/3da192be4.html, noot 7). De zaak die hier wordt besproken handelt echter niet over de vraag of AM de criteria van artikel 1§1 vervult. De juridische vraag *in casu* handelt over artikel 1§2, dat een aantal categorieën van personen opsomt op wie het Staatlozenverdrag niet van toepassing is.

Een van deze uitgesloten categorieën personen is de categorie van personen die 'thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, zolang zij dergelijke bescherming of bijstand genieten' (artikel 1§2(i) Staatlozenverdrag). Deze 'bescherming of bijstand' doelt in het bijzonder op de bescherming of bijstand verleend door UNRWA aan Palestijnse vluchtelingen. UNRWA is als instelling opgericht door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1949 (Resolutie 302 (IV) van de VNAV (8 december 1949), *UN Doc. A/RES/302* (1949)) en verleent bescherming en bijstand sinds 1950 aan Palestijnen die het Palestijns grondgebied zijn ontvlucht tijdens de Arabisch-Israëliëse conflicten van 1948 of 1967 – alsook de nakomelingen van dergelijke personen – en die hun toevlucht hebben gezocht in een van de landen waar UNRWA bijstand verleent (Revised Note of UNHCR on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (oktober 2009), www.unhcr.org/refworld/docid/4add77d42.html, 2). Op dit moment is UNRWA actief in Libanon, Jordanië en Syrië (sinds 1950) alsook in de Westbank en Gaza (sinds 1967). Ongeveer 4,7 miljoen geregistreerde Palestijnse vluchtelingen ontvangen op dit moment bescherming of bijstand van UNRWA. Die Palestijnse vluchtelingen die bescherming of bijstand van UNRWA genieten, kunnen aldus niet

worden erkend als staatloze personen op basis van het Staatlozenverdrag, zolang zij deze bescherming of bijstand genieten. *In casu* ontving AM bijstand van UNRWA in Libanon vooraleer hij naar België kwam.

Het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen van 28 juli 1951 (Vluchtelingenverdrag), goedgekeurd door België bij wet van 26 juni 1953 (B.S. 4 oktober 1953), bevat een gelijkaardige bepaling als artikel 1§2(i) van het Staatlozenverdrag. Artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag stelt dat het verdrag niet van toepassing is op 'personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen. Wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit Verdrag vallen'. Artikel 1§2(i) van het Staatlozenverdrag en artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag kampen met dezelfde interpretatieve moeilijkheden. Meer bepaald doen de respectieve zinsdelen 'zolang zij dergelijke bescherming of bijstand genieten' en 'wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden ook is opgehouden' de vraag rijzen wanneer precies de persoon in kwestie niet langer bescherming of bijstand geniet. Houdt bescherming of bijstand slechts op indien UNRWA zelf ophoudt met haar activiteiten of ook indien de persoon in kwestie beslist het gebied waarin UNRWA actief is te verlaten?

Wat betreft artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag werd deze kwestie verduidelijkt door UNHCR. Volgens deze organisatie geniet een persoon geen bescherming of bijstand van UNRWA indien de persoon zich bevindt buiten de gebieden waarin UNRWA haar activiteiten uitvoert. Bijgevolg, wegens het ophouden van de bescherming of bijstand, maakt de persoon een geldige aanspraak op de voordelen die het Vluchtelingenverdrag biedt – uiteraard op voorwaarde dat de andere uitsluitingsgronden niet van toepassing zijn. Eens de persoon terugkeert naar een van de gebieden waarin UNRWA actief is, geniet hij of zij opnieuw bescherming of bijstand en verliest hij of zij bijgevolg zijn of haar recht op de voordelen van het Vluchtelingenverdrag (Note of UNHCR on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (2 oktober 2002), www.unhcr.org/refworld/docid/3da192be4.html, 2; Revised Note of UNHCR on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (oktober 2009), www.unhcr.org/refworld/docid/4add77d42.html, 3).

Deze redenering, die werd ontwikkeld door UNHCR met betrekking tot artikel 1D van het Vluchtelingenverdrag, kan redelijkerwijze evenzeer toepasselijk worden geacht op artikel 1§2(i) van het Staatlozenverdrag. Met andere woorden, een Palestijns vluchteling die een van de gebieden heeft verlaten waarin UNRWA haar mandaat uitoefent en verblijft – tijdelijk of permanent – in een land waar UNRWA niet actief is, geniet niet langer de bescherming of bijstand van de organisatie volgens artikel 1§2(i) van het Staatlozenverdrag. Bijgevolg is het Staatlozenverdrag van toepassing op de persoon in kwestie en kan hij of zij in dat land van verblijf aanspraak maken op de status van staatloze persoon.